

Des **gestionnaires sous influence** : la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public¹

Par **Jacques Bourgault**, Professeur associé, Université du Québec à Montréal et École nationale d'administration publique du Québec

• jacques.bourgault@enap.ca

et **Donald J. Savoie**, Professeur, Chaire de recherche du Canada en administration publique et en gouvernance, Université de Moncton

• donald.savoie@umoncton.ca

Traduit de l'anglais

Les paradoxes de la gestion publique ont la vie dure : d'une part, chacun exige une gestion publique rigoureuse, accompagnant une prise de risques garante d'innovation et d'efficacité et débouchant, pour la haute fonction publique, sur une reddition de comptes très poussée; d'autre part, les particularités du nouveau cadre de performance des sous-ministres canadiens se prêtent mal à la satisfaction de cette exigence. Ils détiennent toujours moins de pouvoir de contrôle pour réaliser des objectifs plus incertains et ceci dans un cadre d'action où leur influence fait l'objet de toujours plus de compétition. Les principes fondateurs de leur rôle ont beaucoup moins changé que les conditions réelles d'exercice de ce rôle. Bien que le Canada jouisse d'une réputation internationale fort enviable en matière de gestion publique, cet écart crée un déficit de réalisme dans la gouvernance publique canadienne et pourrait engendrer des difficultés de reddition de comptes.

■ LES PRINCIPES FONDATEURS

Dans les premiers temps de la Confédération canadienne, le rôle et les pouvoirs des sous-ministres ont été établis autour de quelques principes simples. Le ministre est le chef du ministère, le sous-ministre est son conseiller et il agit en son nom. Le sous-ministre est nommé par le Gouverneur général en conseil

sur la proposition du premier ministre, lequel ne bénéficiait pas à l'époque de l'autorité qu'il a progressivement acquise sur ses pairs. Le ministre est alors souvent et longtemps absent du ministère du fait de la lenteur des moyens de transport, et le sous-ministre administre donc fréquemment le ministère en solitaire. Il est vrai que les budgets restreints et le petit nombre d'employés n'exigent pas d'investissements majeurs dans les systèmes de gestion et que les règles de gestion restent somme toute sommaires.

L'autorité du sous-ministre est absolue comme le révèle le code de discipline des fonctionnaires de la province du Québec qui reproduit des règles admises partout au Canada : sous peine de destitution immédiate, un fonctionnaire doit par exemple avoir l'autorisation justifiée du sous-ministre pour recevoir un visiteur; par ailleurs, tout fonctionnaire qui demande une augmentation de salaire est présumé avoir présenté sa démission²!

Le processus de travail avec le ministre, le gouvernement, le premier ministre et les rares organismes centraux est élémentaire et centré sur la conformité aux règles. Les groupes de pression sont quasiment inexistantes, les médias n'ont pas les moyens d'investigation d'aujourd'hui et, surtout, les connaissances scientifiques et techniques progressent à un rythme lent qui ne défie pas constamment l'état des politiques. À cette époque, des événements survenant à l'étranger n'ont que rarement un impact immédiat et massif sur la conduite des affaires du gouvernement.

¹ Les auteurs tiennent à remercier leur collègue le professeur émérite James Iain Gow pour ses précieux commentaires.

² Gouvernement du Québec, Règlements Code de discipline 1882 art. 7 et 17.

Cet état de situation ayant depuis radicalement changé, la tâche des sous-ministres s'est alourdie et leur travail s'est complexifié. Pendant ce temps, les principes guidant l'exercice du rôle et de la fonction de sous-ministre ont très peu évolué. L'écart se creuse sans cesse entre les nécessités contemporaines de la gestion publique et le cadre de gouvernance régissant l'exercice des fonctions des sous-ministres. Pire encore, il ne semble pas y avoir beaucoup d'appétit chez les hauts dirigeants, tant politiques qu'administratifs, pour moderniser en profondeur ce cadre.

■ L'ÉVOLUTION DES DERNIÈRES DÉCENNIES

Il suffit d'une courte réflexion pour comprendre que la gestion du secteur public a subi des transformations majeures au cours des trente dernières années. Parmi les principaux changements, on citera la mondialisation de l'économie, les processus décisionnels gouvernementaux, les initiatives prises dans le contexte de la nouvelle gestion publique et leurs résultats, dont un contrôle renforcé de la part des organismes centraux, les nouvelles formes du savoir et la rotation élevée du personnel de direction. Rappelons que la nouvelle gestion publique s'est généralisée pour affermir la position des dirigeants du secteur public et pour que la gestion de celui-ci se rapproche de celle du secteur privé. Dans cet article, nous proposons l'argument contraire, à savoir que les hauts fonctionnaires, y compris les sous-ministres, travaillent désormais dans un environnement où ils n'exercent qu'un contrôle limité et en tout état de cause affaibli par rapport à celui qu'ils exerçaient voici trente ans.

Nous avons pu nous inspirer des travaux des auteurs qui ont contribué au présent numéro de *Télescope*. Le lecteur sera à même d'apprécier que nous ayons réuni certains parmi les plus réputés chercheurs dans le domaine de l'administration publique. Leur participation fait la lumière sur les plus importants défis que les gestionnaires publics ont à relever. Notre conclusion selon laquelle les hauts fonctionnaires œuvrent dans un contexte où le contrôle des opérations leur échappe de plus en plus repose également sur nos plus récents travaux (Savoie, 2008; Bourgault, 2007).

L'effacement des frontières et des territoires

L'effet de la mondialisation sur les États nationaux a fait couler beaucoup d'encre. Contentons-nous de

mentionner que le phénomène a profondément touché notre compréhension traditionnelle du pouvoir, de l'autorité et de la relation entre les politiciens et les fonctionnaires. Il est aujourd'hui communément admis que l'évolution a engendré de nouveaux rapports de force entre eux (Pauly et Grande, 2005, p. 7).

Une spécialiste de la politique internationale soutient que l'exercice du pouvoir n'est plus dorénavant limité aux représentants de l'État et que certaines institutions non gouvernementales ont acquis un pouvoir considérable. Elle prétend que le pouvoir politique est exercé à la fois par le « marché » et par les institutions transnationales (Strange, 1996). Pierre Pettigrew, ancien ministre des Affaires étrangères du Canada, explique que la mondialisation signifie que « les entreprises peuvent délocaliser une unité de production donnée dans une région géographique donnée, pour des raisons économiques, sans le moindre souci de considérations politiques ». Il ajoute : « La mondialisation se moque des frontières politiques et fusionne les espaces économiques. Ainsi, à la marge du champ de compétence de l'État, un nouveau pouvoir émerge, un pouvoir anonyme et apatride, un pouvoir à la fois enivrant et terrifiant. En cette époque de mondialisation, le pouvoir vertical de l'État est peu à peu remplacé par le pouvoir horizontal du marché » (Pettigrew, 2000, p. 8-9). Rien de tout cela, insiste-t-il, n'est le fruit de décisions « prises au cabinet » (Pettigrew, 2000, p. 12). Peter Harder, ancien haut fonctionnaire canadien très respecté, souligne que de nos jours, « l'espace économique est plus important que l'espace politique » (cité dans Reynolds, 2007, p. B2). Si tel est le cas, comment peut-on dès lors identifier celui qui détient le pouvoir et en exerce les responsabilités déléguées et celui qui exerce le contrôle nécessaire à la planification et à la mise en œuvre de nouvelles initiatives?

Plus que n'importe quel autre événement, la mondialisation a brouillé la localisation du pouvoir et permis de plus en plus à ceux qui le détiennent d'esquiver la responsabilité de leurs décisions. Quel que soit le palier de gouvernement, nombre d'administrations ont privatisé des entreprises étatiques, déréglementé des secteurs économiques et abaissé les taxes et les tarifs douaniers. Les chefs politiques expliquent que la nature compétitive de l'économie mondiale les force à agir de la sorte. Ils prétendent que les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Chine,

Bruxelles ou la compétitivité internationale les y ont contraints. Jusqu'à la crise économique de 2008, non seulement les États nationaux se sont-ils retirés jusqu'à un certain point de la gestion de leurs économies nationales, mais ils ont dû ajuster une partie de leurs appareils bureaucratiques au déploiement de programmes politiques internationaux. De nouvelles ententes de collaboration régionales, transnationales et internationales ont également été conclues. Elles impliquent des responsabilités partagées, ne serait-ce du fait que le pouvoir et l'influence se doivent d'être répartis entre des États soucieux de l'essor de leurs économies nationales.

La formule de Thomas Friedman (1999, p. 17) selon laquelle dans l'économie moderne chacun est lié, mais personne n'est en contrôle, apparaît plus actuelle que jamais. Les marchés nationaux ne peuvent plus ignorer les avancées survenues hors de leurs frontières. Les pertes consécutives à l'affaire américaine des prêts hypothécaires à haut risque de l'été 2007 ont été répercutées à l'échelle planétaire. Nous observons ici que la mondialisation modifie notre compréhension du pouvoir et rend celui-ci malaisé à localiser. Les fonctionnaires et même les politiciens, y compris les premiers ministres, ne sont plus en mesure de façonner et de contrôler les politiques nationales comme ils en avaient le pouvoir dans le passé.

Andrew Turnbull, ancien secrétaire du cabinet britannique a mentionné l'extraordinaire diversité des sources de conseil désormais à la disposition des gouvernements : « Nous ne pouvons plus prétendre détenir le monopole des conseils politiques. En fait, nous apprécions le fait d'être plus réceptifs aux idées des groupes de réflexion, des consultants, des autres gouvernements, des conseillers spéciaux et des intervenants de première ligne » (Turnbull, cité dans Bogdanor, 2006, p. 159). L'administration n'a jamais eu la réputation d'accepter aisément les avis extérieurs et il est difficile d'imaginer que ce soit le cas aujourd'hui (Peters, 1978). Et pourtant, elle n'a plus le choix puisque les gouvernements recherchent aujourd'hui une large diversité de contributions externes à la fonction publique, comme l'a montré le récent comité-conseil au ministre des Finances du Canada en le conseillant sur la manière de faire face à la crise économique. En d'autres temps, cette expertise aurait été puisée uniquement au sein de la fonction publique.

Turnbull a raison lorsqu'il avance que les services de conseil, qu'ils soient ou non les bienvenus, proviennent dorénavant de plusieurs directions et que l'administration n'a d'autre possibilité que de s'adapter. En effet, avec l'effacement des frontières – au sein même des gouvernements, entre les différents gouvernements, entre les secteurs public et privé, entre le gouvernement et les citoyens –, l'espace relativement protégé qu'occupaient les politiciens et les fonctionnaires de carrière a été déverrouillé. Dans de nombreux cas, les changements ont été subtils et même, lorsqu'ils étaient décidés isolément, mineurs, de telle façon qu'en apparence, la situation actuelle ressemble encore à celle qui avait cours il y a trente ou quarante ans. Toutefois, lorsque l'on procède à l'addition de ces multiples bouleversements, on comprend que l'on se trouve projeté dans un tout nouveau territoire. L'effondrement des frontières rend très difficiles la gestion et le contrôle des activités des ministères par les hauts fonctionnaires.

De la même manière, le rôle des sous-ministres canadiens a considérablement évolué : après les spécialistes sectoriels conduisant des politiques qui répondent aux nouveaux besoins de la société, on a fait appel à des gestionnaires de politiques, puis à des « intégrateurs » qui eux savent mettre en œuvre des processus décisionnels en arrimant les connaissances disponibles à l'environnement du secteur objet de la décision. Les ministères regroupent de vastes réseaux d'experts, des gens qui cumulent des décennies d'études, de réflexions et de pratique dans un domaine circonscrit de l'activité humaine. Le rôle du sous-ministre est de faire converger ces savoirs diversifiés et de les intégrer sous forme de projets, de propositions, d'opinions ou même de décisions prises au nom du ministre. Dès 1984, le sous-ministre québécois Robert Normand le décrivait ainsi dans la revue *Administration publique du Canada* s'inspirant d'un écrit de A. H. Johnson de 1961 ! Les sous-ministres se voient désormais comme des intégrateurs d'un ensemble de savoirs : le savoir du passé (la mémoire organisationnelle), le savoir de l'avenir (l'avancement des sciences et des technologies dans le domaine), le savoir de l'environnement (les organisations, les institutions, les groupes et les intérêts impliqués), le savoir du possible (les enjeux juridiques, économiques et politiques) et le savoir du « comment-faire » (la capacité de l'organisation à donner une suite concrète aux décisions) (Bourgault, 2007).

Andrew Turnbull (2005, p. 14) explique encore que les gouvernements doivent maintenant s'engager avec divers partenaires et il se déclare en faveur de la promotion active de l'idée selon laquelle ce qui importe, c'est ce qui fonctionne. Ce qui fonctionne requiert une approche plus collaborative qu'autrefois et des capacités différentes. Ce qui fonctionne peut très bien menacer les aspects traditionnels et fondamentaux de la mécanique gouvernementale: les frontières et la hiérarchie. Turnbull est convaincu que les gouvernements doivent expurger certains secteurs de l'appareil public et offrir une « grande possibilité d'expressions aux usagers » (Turnbull, 2005, p. 11), avec pour conséquence que les hauts fonctionnaires des services centraux puissent être moins à même d'exercer un contrôle sur les opérations de leurs ministères.

L'érection de frontières délimitant les responsabilités a été au cœur de la mise en place des institutions politiques et administratives. L'organisation hiérarchique, la départementalisation, la division du travail, la spécialisation, l'atomisation de la responsabilité, l'élévation du mérite en principe, la spécification des responsabilités pour chaque poste de la fonction publique et la doctrine de la responsabilité ministérielle ont toutes pour objectif l'établissement de frontières administratives. Celles-ci peuvent servir de nombreux desseins. Elles établissent la légitimité d'accès aux cercles de prises de décision, fixent les mandats ministériels et désignent les personnes responsables de chaque tâche. Plus important encore, les frontières permettaient aux hauts fonctionnaires d'exercer un contrôle et de tenir leurs subordonnés responsables de leurs décisions et de leurs activités.

Les frontières entre les sphères politique et administrative se sont également effacées en ce qui concerne les rapports avec les médias. Étant donné que les médias sont de plus en plus invasifs et qu'aucun lieu où se déploie l'activité gouvernementale ne leur est interdit, les fonctionnaires bénéficient de moins en moins d'un espace administratif inexpugnable. Il n'est pas exagéré d'écrire qu'en raison du rôle des nouveaux médias, les politiciens sont constamment en mode électoral. Cette orientation retombe sur les épaules des fonctionnaires à qui l'on demande une plus grande réactivité aux souhaits de leurs maîtres politiques.

Une bureaucratie plus réactive

Au cours des années 1980, une grande partie des réformes de la fonction publique avait pour objectif de renforcer l'influence des élus dans leurs rapports avec les fonctionnaires. Ce que voulaient ces politiciens, de Margaret Thatcher, puis John Major, Tony Blair et Gordon Brown en Grande-Bretagne à Ronald Reagan puis George Bush père aux États-Unis en passant par Brian Mulroney, puis Jean Chrétien, Paul Martin et Stephen Harper au Canada, était une administration plus réactive et les études semblent indiquer qu'ils y sont parvenus (voir entre autres Savoie, 2003; Foster, 2005).

Cependant, l'administration, du moins celles de l'Angleterre et du Canada, apparaît traditionnellement comme une institution d'importance secondaire, une institution dénuée de personnalité constitutionnelle distincte du pouvoir exécutif, contrairement à ce que seraient les administrations publiques toutes puissantes de l'Europe continentale (Suleiman, 1974, p. 5). Au sein de systèmes parlementaires de type Westminster, les politiciens auraient donc théoriquement dû détenir toute l'autorité politique nécessaire à l'avancée de leurs projets. Dès lors, qu'est-ce qui a changé? Le centre, notamment le Bureau du premier ministre et le siège des ministères, a changé. Rendre le centre plus fort a des incidences significatives sur les rapports entre les élus et les fonctionnaires. Les politiciens ambitieux et les hauts fonctionnaires voudront se faire remarquer des premiers ministres et de leurs conseillers. Les premiers ministres, tels jadis les monarques, rechercheront et récompenseront toujours la loyauté. Également comme les rois d'autrefois, les premiers ministres n'apprécient pas les conseils dérangeants, en particulier lorsqu'ils contrarient leurs projets fétiches ou leurs préférences politiques.

Certains indices illustrent que les hauts fonctionnaires sont devenus plus sensibles à la « vie de la cour » des premiers ministres, du moins au Canada. Le journaliste politique Lawrence Martin écrit que les bureaucrates canadiens n'ont désormais qu'une seule alternative: « rentrer dans le rang ou rentrer chez eux ». Reprenant la phrase d'un sous-ministre, « lorsque l'on vit dans un monde univoque, je suppose que l'on peut se passer de bureaucratie », il ajoute que « le gouvernement

ne veut pas que les hauts fonctionnaires exercent une fonction de remise en question » (Martin, 2006, p. A1 et A6). Jim Travers (2007) écrit que certains hauts fonctionnaires d'Ottawa expriment ainsi leur frustration : « Plutôt que de jouer le rôle de sous-chefs assistant le gouvernement dans la préparation du menu national, les bureaucrates sont employés comme cantiniers. »

Des témoignages de politiciens et de hauts fonctionnaires ainsi que des documents déposés à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (commission Gomery) ont révélé à quel point Gordon Osbaldeston, un ancien secrétaire du cabinet, avait raison en disant qu'il avait vécu assez longtemps pour voir, dans quelques circonstances, s'opérer la fusion de la politique partisane et des affaires gouvernementales³.

L'opinion générale, du moins celle des fonctionnaires récemment retraités et des observateurs indépendants, est que la haute fonction publique est très perméable aux demandes des politiciens élus, et peut-être même trop. Témoignant devant la commission Gomery, certains ministres ont même admis que les choses étaient allées trop loin. L'ancienne présidente du Conseil du Trésor, madame Lucienne Robillard, s'est étonnée devant la commission au sujet d'un document préparé à l'époque par des fonctionnaires et présenté aux ministres, dont le contenu précisait que « les ministres devraient recommander le renforcement du Parti libéral au Québec ». Ce qui signifiait engager des organisateurs, trouver des candidats, cibler les circonscriptions dans lesquelles le parti pouvait l'emporter (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005b, 11,25). Elle trouvait « inhabituel » qu'un pareil document soit proposé par des fonctionnaires à Jean Chrétien en tant que premier ministre du gouvernement, plutôt que par des organisateurs du Parti libéral à leur chef de parti. Le fait que bon nombre des documents du cabinet soient maintenant produits au Canada par des consultants plutôt que par des fonctionnaires de carrière peut expliquer le contenu du document évoqué par madame Robillard, parmi de nombreux autres (voir Savoie, 2008, p. 242).

Les témoignages d'autres ministres et de personnels politiques supérieurs devant le juge John Gomery

révèlent également qu'ils exercent désormais une influence considérable, y compris sur l'exercice des responsabilités administratives des fonctionnaires. Le premier ministre Jean Chrétien a reconnu s'être entretenu avec un fonctionnaire de carrière, Roger Collet, avant que celui-ci soit nommé à un poste de la fonction publique, tout en insistant pour dire qu'il ne s'agissait pas d'une action de « micro management » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005d, 12,563 et 12,567). Le premier ministre a soutenu qu'il s'assurait simplement de la compréhension chez Collet des défis qui l'attendaient et de la capacité de l'homme à occuper le poste. Cette attitude révèle que Jean Chrétien estimait être en meilleure position pour appliquer les principes de la promotion au mérite que ne l'auraient été les hauts fonctionnaires!

Le chef de cabinet de Jean Chrétien, Jean Pelletier, a déclaré au juge Gomery que les hauts fonctionnaires voyaient d'un mauvais œil sa participation dans le programme des commandites. Mais, expliquait-il : « Cela fait partie d'un système dans lequel les fonctionnaires défendent jalousement leurs chasses gardées et lorsqu'ils n'ont pas le loisir de décider de tout, ils sont mécontents. Un sous-ministre ou un sous-ministre adjoint voulait contrôler le programme à lui seul. Je crois que le greffier s'y opposait et, bien évidemment, le premier ministre s'y opposait aussi » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005c, 12,415-16). Il a ajouté : « Je me souviens très bien que les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé voulaient décider de tout à propos de l'« utilisation » des fonds du programme des commandites et qu'ils étaient mécontents que la décision finale appartienne au premier ministre. Je me souviens très bien de cela » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005c, 12,415).

Ainsi, plus la haute fonction publique était consciente du scandale, plus elle aurait souhaité s'impliquer dans le dossier. Cela n'a pas empêché Jean Pelletier de jouer un rôle dans la gestion du programme des commandites, *a minima* à titre de conseiller politique. Jean Pelletier a également admis qu'il avait adressé une lettre à tous les ministres pour les avertir qu'il avait désigné un fonctionnaire partisan, issu du Bureau du Premier ministre, pour superviser la mise en œuvre d'une nouvelle politique en matière de

³ Gordon Osbaldeston a fait cette observation lors d'un tour de table de la commission Gomery à Toronto, le 5 octobre 2005.

publicité (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005c, 12,339). Cela dit, il est important de souligner que madame Jocelyne Bourgon, alors greffière du Conseil privé, a alerté le premier ministre en deux occasions à propos des implications de responsabilité découlant de la participation directe de son bureau dans le programme des commandites.

Warren Kinsella, le chef de cabinet du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, ministère qui abritait le programme des commandites, a écrit au sous-ministre : « À mon avis, monsieur J. C. Guité, actuel directeur général de la publicité et des enquêtes d'opinion publique, devrait être chargé de la supervision de l'ensemble des activités de publicité et de commandite. Il est nécessaire qu'il soit nommé à un poste lui permettant de mener ces tâches à bien et que l'on lui attribue les ressources appropriées pour la conduite d'une telle initiative » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005a, 10,509). Le ministre David Dingwall a déclaré qu'il avait « certainement demandé à monsieur Kinsella d'écrire cette note » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005a, 10,600). Il a expliqué que d'aucuns, tant au ministère qu'ailleurs au sein du gouvernement au plus haut niveau, reconnaissaient unanimement que monsieur Guité avait accompli un travail de premier ordre et que ni le sous-ministre, ni quiconque au sein du ministère, ne lui avait alors fait remarquer que cette action pouvait être inappropriée (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005a, 10,600 et 10,603). Le sous-ministre a déclaré au juge Gomery qu'il avait trouvé la note inacceptable, mais il a admis ne pas avoir soulevé la question auprès du ministre⁴.

La question est maintenant de savoir si ces comportements d'hyperproximité politique sont propres à une époque et à des individus ou s'ils singularisent de manière durable dans le temps, l'ensemble d'une communauté de fonctionnaires.

■ LES CHANGEMENTS DANS LES CARACTÉRISTIQUES DES SOUS-MINISTRES

Auparavant experts et gestionnaires autoritaires, les sous-ministres sont devenus des courtiers de savoirs

et des leaders. Voici soixante ans, ils étaient des spécialistes sectoriels à l'écoute du premier ministre. Au terme d'une évolution qui a couvert les vingt dernières années, ils sont désormais des gestionnaires généralistes dotés d'une forte expérience en management public. Nommés à ce niveau après une carrière comprenant en moyenne huit affectations réparties sur vingt-deux ans, ils restent moins longtemps à un poste et au gouvernement : ceux en poste au gouvernement fédéral canadien en juin 2008 en sont à leur deuxième affectation comme sous-ministre (la quatrième pour certains) ; ils sont à ce niveau en moyenne depuis deux ans (pour quelques-uns depuis douze ans!) ; ils occupent la présente affectation en moyenne depuis trente-deux mois (pour certains depuis plus de cinq ans et pour une personne depuis sept ans!) ; leur précédente affectation en tant que sous-ministre a duré vingt-neuf mois ; les sous-ministres qui ont déjà eu au moins une autre affectation à ce niveau s'y trouvent depuis plus de soixante-quatorze mois.

Les relations aux institutions politiques

Les députés et les ministres comptent aujourd'hui dans leurs rangs plus de politiciens professionnels que jamais : pour certains d'entre eux, la députation représente une carrière professionnelle ! Sur les banquettes arrière du pouvoir, ou figures de proue de l'opposition, siégeant aux comités parlementaires ou ministres, ils sont des politiciens aguerris et des parlementaires expérimentés. Dès lors, les ambitions à l'égard de la progression de la carrière peuvent colorer leurs interventions.

Ainsi, des ministres font preuve de cynisme envers la haute fonction publique qu'ils auraient, selon eux, « affrontée » quand ils étaient sur les bancs de l'opposition : avant même sa nomination, un ancien président du Conseil du trésor reprochait à la haute fonction publique de retenir de l'information, voire de déformer la vérité. Ils critiquent les bureaucrates de chercher à se soustraire à tout prix à l'attention des médias et à la critique des parlementaires de l'opposition pour éviter des difficultés et des embarras pour eux-mêmes et pour leurs ministres.

⁴ Le sous-ministre a adapté sa conduite à ce qui était attendu. Cette attitude a été qualifiée de *propriosception* (Bourgault, 2006, p. 318).

Dorénavant, les ministres sont mieux instruits des affaires du ministère grâce au travail de leur secrétariat, au déploiement des moyens de communication et à la multiplication des groupes d'intérêts. Interrogés en 2007, des sous-ministres affirment que les ministres s'impliquent davantage dans l'élaboration de politiques, car les programmes des partis et des premiers ministres sont plus précis : les mandats annuels que reçoivent les ministres sur les priorités des ministères en apportent la preuve. S'il apparaît actuellement plus systémique, l'interventionnisme des politiciens s'est toutefois manifesté ponctuellement dans le passé partout au Canada (Pierre Elliot Trudeau en 1968, le Parti Québécois de René Lévesque après 1976, Bob Rae et Mike Harris en Ontario, Ralph Klein en Alberta, Bernard Lord au Nouveau-Brunswick). La haute fonction publique perçoit la « volonté » des autres, semble-t-il, d'autant plus facilement et fortement que cette volonté politicienne diffère de celle des hauts fonctionnaires!

Les sous-ministres rencontrent plus de compétiteurs qu'autrefois lorsque vient le temps de prodiguer des conseils aux ministres : les secrétariats (anciennement appelés cabinets), les experts externes et les consultants, les « amis » des ministres, les « conseillers privilégiés », mais informels des ministres, etc. Aujourd'hui, une large diffusion du savoir dans la société permet à un plus grand nombre d'intervenants d'exprimer au ministre des opinions, des mises en garde et des préférences. Plus encore, alors qu'auparavant il était de bon ton, pour des raisons de transparence, de créer et de maintenir une distance entre le gouvernement et la société civile, aujourd'hui la volonté d'écoute et d'inclusion de la communauté manifeste l'effet inverse. En outre, les cabinets ministériels souhaitent continuellement élargir leur champ d'intervention : cette tendance, cyclique au fil de l'histoire canadienne, a connu ses moments forts en 1968 et en 1984. Le cabinet du premier ministre joue depuis 1968 un rôle de premier plan, dans certains cas il a exercé un pouvoir de *veto* (Savoie, 1999).

Bien que plus souvent présents dans la capitale, les ministres restent très sollicités et leurs agendas leur accordent peu de temps de qualité pour travailler avec les hauts fonctionnaires. Les événements à l'étranger, les engagements protocolaires et les adresses aux associations se multiplient. Faute de temps disponible,

les ministres ont maintenant moins d'occasions d'échanger de manière informelle avec les hauts fonctionnaires.

L'effet des gouvernements minoritaires

La pratique des gouvernements minoritaires s'ancrerait-elle au Canada? À la fin de 2008, les trois derniers gouvernements n'avaient pas détenu de majorité au Parlement. Dans ces situations, la durée d'un gouvernement est naturellement aléatoire. Tant à la Chambre des députés que dans les comités parlementaires, l'opposition se trouve en majorité. Il en résulte un allongement des procédures, une prolifération des interventions agressives et, surtout, une incertitude quant au destin des projets législatifs.

Dans cette perspective, les sous-ministres disent avoir l'impression que tout sujet devient politiquement sensible et que cette sensibilité s'amplifie démesurément : un détail minime d'un projet ou un raté négligeable de la gestion soulève beaucoup d'inquiétude chez le ministre et requiert en conséquence du temps pour les explications et les justifications. L'ensemble de la gestion se fait donc de manière plus anticipative pour prévenir l'émergence de ces problèmes mineurs qui engendreront d'importants investissements en « contrôle des dommages et rétablissement de la situation ». Les ministres attentifs y sont tout aussi sensibles que leurs sous-ministres et le leur font savoir : il en va en effet de leur performance et de leur carrière de ministres!

Par ailleurs, la planification des législations, des politiques et des programmes devient plus incertaine : on ne peut prédire les modifications aux projets de loi, ni la date de leur adoption. Ces projets font en effet l'objet de plus de tractations qu'en situation de gouvernement majoritaire servis sans faillir par la discipline de parti. Enfin, l'éventail des options d'élaboration de politiques s'est refermé : le gouvernement doit se concentrer sur quelques grandes priorités, car il n'a pas les moyens de négocier l'adoption de multiples projets, chacun demandant plus de temps et d'échanges, ces derniers susceptibles de créer des tensions.

Sur la scène parlementaire, la situation de gouvernement minoritaire exacerbe les comportements

opportunistes des députés. Des sous-ministres se décrivent comme des punching-balls pour tous les partis politiques quand ils témoignent devant les comités parlementaires. L'ampleur du phénomène est nouvelle dans la période contemporaine : seule l'affaire Al-Mashat (Sutherland, 1991) avait provoqué de semblables antagonismes, mais cet épisode se déroulait dans le cadre de l'apprentissage de la nouvelle imputabilité des sous-ministres⁵.

Une nouvelle imputabilité

La nouvelle imputabilité des sous-ministres crée une certaine difficulté aussi bien pour distinguer la zone de responsabilité du ministre de celle du sous-ministre, que pour déterminer ce à quoi peut convenir de répondre un sous-ministre qui témoigne devant un comité parlementaire. À cet effet, des règles d'engagement ont été édictées par le Bureau du Conseil privé dès 1988. Mises à jour depuis comme document du gouvernement, elles ne sont plus de simples recommandations du Bureau du Conseil privé, mais bien une directive gouvernementale (Bureau du Conseil privé, 1990 et 2007).

En renforçant les contraintes à l'endroit des personnes acceptant de devenir membres de secrétariats ministériels, la Loi fédérale sur la responsabilité (projet de loi C-2) pourrait contribuer à abaisser la qualité des personnes recrutées et par voie de conséquence la qualité des conseils et des préventions que reçoit le ministre. Dans cette perspective, les sous-ministres devront consacrer plus d'attention aux besoins des ministres en matière de conseil en prenant le risque d'évoluer dans un cadre dans lequel les conseillers du ministre sont en début ou en fin de carrière.

Soumise à des contrôles centraux plus stratégiques, plus intelligents, plus sophistiqués donc plus exigeants, la reddition de comptes des sous-ministres se fait à quatre niveaux : l'évaluation annuelle de rendement par les pairs ; la reddition de comptes aux organismes centraux (et aux toujours plus nombreuses agences du Parlement) sur l'exercice des délégations reçues ; l'évaluation par le ministre « au quotidien » qui influe sur la confiance interpersonnelle et le degré d'autonomie

consentie ; enfin la reddition de comptes en tant que sous-ministre (administrateur de comptes) devant les comités parlementaires sur les quatre objets précis que la Loi sur la gestion des finances publiques prévoit depuis 2007 : (1) le respect des politiques et des procédures administratives applicables ; (2) l'efficacité des mesures de contrôle interne ; (3) l'exactitude des comptes du ministère ; (4) l'exercice des pouvoirs légaux transmis selon l'article 12 de la Loi.

Des gestionnaires d'organisations équipées de portes tournantes

Les sous-ministres dirigent des organisations qui connaissent des changements incessants de leurs personnels. Dans un passé récent, les fonctionnaires accomplissaient l'ensemble de leur carrière dans un même ministère. Ils étaient connus, reconnus... et relativement prévisibles ! Ils faisaient montre d'un fort sentiment d'appartenance institutionnelle. Leur responsabilisation était plus élevée, car on pouvait aisément associer un dossier à une personne ou à une équipe. Mais surtout, l'avancement des projets n'était pas interrompu ou retardé du fait du départ, de la mutation ou du remplacement d'un titulaire ou d'un de ses supérieurs. Aujourd'hui, la circulation de l'information encourage la mobilité professionnelle, les autorités prônent la carrière corporative (cadres du gouvernement) aux dépens de la carrière ministérielle et les nombreux départs à la retraite ouvrent des occasions d'amélioration de la carrière. Les changements sont si fréquents que les autorités⁶ ont entrepris une étude sur le phénomène du CHURN (pour *Change and Turn*). En situation de mobilité des personnels forte et rapide, les hiérarchies ministérielles peinent à suivre l'avancée des dossiers (leur rythme de progression et les orientations considérées) et s'exposent à des risques d'erreurs avec l'arrivée constante de nouvelles recrues sur les postes.

Ainsi, alors que leur maîtrise des affaires se trouve fragilisée, les sous-ministres n'en font pas moins désormais l'objet de suivis, d'évaluations et de contrôles renforcés et ils se doivent de répondre à une multiplication d'obligations.

⁵ Mise en place de certaines recommandations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes.

⁶ Commission de la fonction publique du Canada, juin 2008.

Les pressions des groupes

Dans le passé lointain, seuls quelques rares groupes de pression aux mandats généralistes et disposant de ressources modestes animaient la scène nationale⁷.

De nos jours, les groupes de pression ont proliféré et se sont spécialisés. Ils comptent même des anciens ministres et des sous-ministres parmi leurs dirigeants ou leurs consultants. Ces groupes rassemblent des moyens financiers et organisationnels importants en soutien de leurs campagnes permanentes. Plusieurs initiatives visant plus de démocratie aux dépens de la bureaucratie les aident dans leur action : l'accès à l'information, la reddition de comptes parlementaire, les rapports des agents du Parlement toujours plus nombreux (voir Bourgault, 2005), les initiatives de transparence de gestion sur les sites Web gouvernementaux.

■ UN RÉGIME DE GESTION DIFFICILE À RÉFORMER

L'exercice contemporain du rôle de sous-ministre offre un inventaire impressionnant de défis opérationnels. Les sous-ministres enregistrent en effet les retombées nationales de la mondialisation, ils subissent l'impact de la frénésie médiatique, ils s'accommodent de la formation de gouvernements minoritaires et ils composent avec la professionnalisation des politiciens. Dans leur « monde idéal », ils se satisferaient d'objectifs clairs et stables, d'un dialogue serein et prévisible avec les ministres, d'une zone d'influence mieux garantie, d'une plus grande marge de manœuvre dans la gestion, d'une main-d'œuvre stable et d'une reddition de comptes réaliste et moins politisée. Or, on observe une difficulté récurrente, tant chez les politiciens que chez les hauts fonctionnaires, à approuver des propositions de réformes. On semble toujours à la recherche du dosage magique entre la nécessaire marge de manœuvre du gestionnaire et les impératifs du gouvernement responsable.

En premier lieu, les efforts pour rendre la haute fonction publique plus responsable devant les comités parlementaires n'ont pas donné les résultats espérés. Certes, les sous-ministres s'y expriment « sous leur nom », mais ils ne le font pas « en leur nom ». Selon

les directives gouvernementales, ils interviennent au nom du ministre et celui-ci conserve à la fois le choix de son représentant et celui du champ des réponses possibles.

L'espace de gestion réclamé par la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité ne s'est matérialisé en partie que dans les années 2000 et plusieurs scandales l'ont bien vite étouffé. Plusieurs exemples illustrent cette difficulté. L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur devait transmettre plus de pouvoirs de gestion et d'initiatives aux ministères. Elle a finalement été diluée au profit des contrôles qui ont suivi l'affaire des subventions et des contributions. Celle-ci avait pourtant été largement exagérée par les médias ainsi que par l'opposition (voir Good, 2003). De plus, sous le gouvernement de Paul Martin, les excès de la partisanerie politique de l'affaire des commandites ont généré plus de contrôles non pas des politiciens, mais des bureaucrates ! Après 2005, les contrôles de gestion étaient devenus plus stricts et plus exigeants qu'ils ne l'étaient au seuil des années 1980.

En 2004, la réforme visant à moderniser la gestion de la fonction publique envisageait d'accorder de plus larges pouvoirs de décision aux sous-ministres en matière de nomination. Mais ces derniers se sont montrés réticents à rendre des comptes aux comités parlementaires au sujet des nominations. Ils ont préféré laisser la Commission de la fonction publique exercer le pouvoir général de nomination et se sont contentés de délégations d'autorités assorties d'encadrements réglementaires.

Plusieurs recommandations de la commission Gomery avaient trait au statut, au rôle et à la marge de manœuvre des sous-ministres. Des universitaires et des spécialistes du domaine avaient inspiré ces recommandations : atténuer la discrétion politique dans le choix des sous-ministres, formaliser la durée en poste, les rendre officiers de reddition de comptes, prévoir des mécanismes de résolution des conflits avec les ministres. À l'inverse, plusieurs hauts fonctionnaires et quelques universitaires avaient publiquement affiché leurs réserves à l'égard de ces projets de réformes qui, rendant le sous-ministre trop autonome, diminuaient

⁷ La commission MacDonald (1985) notait la montée en nombre et en pouvoir des groupes de pression (p. 57 et s.).

les ressources du pouvoir du premier ministre. Trois ans plus tard, la plupart sont restées lettre morte au grand dam du commissaire Gomery⁸.

Qui plus est, en 2007, la Loi fédérale sur la responsabilité a notamment encadré la gestion des ministères en affublant chacun d'eux d'un comité de vérification externe. Mais elle a également augmenté les ressources allouées aux comités parlementaires pour l'examen budgétaire et elle a haussé le niveau des obligations gouvernementales en matière d'accès à l'information. En outre, une autre loi, sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, est entrée en vigueur en 2007. En somme, à travers ces législations, on ne recense que des suppléments de contraintes pour les sous-ministres dans l'accomplissement de leurs tâches et aucun facteur de facilitation de celles-ci.

■ CONCLUSION

Les sous-ministres apparaissent chaque jour davantage des managers de la complexité : les échiquiers – externes et internes au gouvernement et au ministère – dans lesquels ils évoluent se complexifient sans cesse.

Autorités hiérarchiques supérieures du ministère, on veut qu'ils soient aussi des « inspireurs » et ce talent n'est pas l'apanage de tous. En quelques années, ils ont troqué leur rôle de leader transformationnel qui

instille le changement et organise l'adaptation pour celui de contrôleur du mouvement, mouvement dont le rythme et l'orientation requièrent aujourd'hui plus de réceptivité et d'attention. Ce faisant, ils relaient dans leurs administrations les préoccupations et les sensibilités des agences centrales, politiques ou administratives. Le sous-ministre ressemble de plus en plus à un chef d'orchestre qui cherche à optimiser la prestation de ses instrumentistes tout en sachant composer avec une partition évolutive.

En tant que courtiers du savoir, ils sont dorénavant, dans leur dialogue avec les ministres, concurrencés par nombre d'autres émetteurs de communication. On assiste à la fin du « spécialiste » qui conçoit des politiques. On réclame aujourd'hui un « intégrateur » capable de gérer dans un contexte d'imputabilités multiples porteuses de logiques souvent contradictoires.

Les réformes entreprises dans les trente dernières années semblent avoir plutôt aggravé la complexité de leurs tâches. En cela, elles auront accompagné les tendances observées dans la société civile. Il reste cependant à la société politique d'accepter une pondération entre l'accroissement des responsabilités et l'autonomie nécessaire à la gestion contemporaine. La responsabilité ministérielle et les exigences de la transparence de la gestion publique ont jusqu'à présent fait obstacle à la recherche de cet équilibre.

⁸ Les journaux du pays en font largement écho, par exemple Jim Brown dans le *Canadian Press* du 28 mai 2008. Dans les faits, certaines recommandations furent implantées en partie avec la loi sur la responsabilité, créant la responsabilité d'administrateur de comptes et prévoyant un processus d'examen parlementaire des nominations discrétionnaires.

BIBLIOGRAPHIE

- Bogdanor, V. (2006). « Oxford and the Mandarin Culture: The Past Is Gone », *Oxford Review of Education*, vol. 32, n° 1, p. 147-165.
- Bourgault, J. (2007). *Managing without Control*, Galimberti lecture, conférence commémorative de 2007: « L'évolution du rôle de sous-ministre au sein de l'État canadien », IAPC.
- Bourgault, J. (2006). « Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes », dans J. Gomery, *Le Parlement, les ministres et les sous-ministres*, vol. 1, p. 283-326 [produit pour la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires].
- Bourgault, J. (2005). « Les rapports entre parlementaires et fonctionnaires », dans M. Tremblay, *Le système parlementaire canadien*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 3^e édition, p. 375-409.
- Bureau du Conseil privé (2007). *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ao-adc/2007/ao-adc-fra.pdf> (page consultée le 14 janvier 2009).
- Bureau du Conseil privé (1990). *Notes sur les responsabilités des fonctionnaires appelés à l'égard des comités parlementaires*, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/notes/notes-fra.pdf> (page consultée le 14 janvier 2009).
- Foster, C. (2005). *British Government in Crisis*, Oxford, Hart Publishing.
- Friedman, T. L. (1999). *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York, Farrar Strass Giroux.
- Good, D. A. (2003). *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Johnson, A. H. (1961). « The Role of the Deputy Minister », *Administration publique du Canada*, vol. 4, p. 363-373.
- Martin, L. (2006). « The Unwritten Bylaw of Bytown: Fall in Line or Fall out of Favour », *Globe and Mail*, 9 août, p. A1 et A6.
- Pauly, L. W. et E. Grande (2005). « Reconstituting Political Authority: Sovereignty, Effectiveness and Legitimacy in a Transnational Order », dans E. Grande et L. W. Pauly (dir.), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political authority in the Twenty-first Century*, Toronto, University of Toronto Press.
- Peters, B. G. (1978). *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, London, Longman.
- Pettigrew, P. S. (2000). *Seattle: The Lessons for Future Governance*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Reynolds, N. (2007). « A Realistic Take on Globalization », *Globe and Mail*, 17 octobre, p. B2.
- Savoie, D. J. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and in the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, D. J. (2003). *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, D. J. (1999). *Governing from the Center: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2005a). *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Ottawa, vol. 60, 21 janvier.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2005b). *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Ottawa, vol. 65, 28 janvier.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2005c). *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Ottawa, vol. 71, 7 février.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2005d). *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Ottawa, vol. 72, 8 février.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Suleiman, E. N. (1974). *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton, Princeton University Press.

Sutherland, S. L. (1991). «The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions», *Administration publique du Canada*, vol. 34, n° 4, p. 573-603.

Travers, J. (2007). *Branding Team Harper*, 6 février, <http://www.thestar.com/article/178411> (page consultée le 14 janvier 2009).

Turnbull, A. (2005). *Valedictory Lecture*, London, 26 juillet, [document photocopié].